

**Transcription de la Convention sur la diversité biologique
dans les législations nationales
sur l'accès aux ressources génétiques
(pays andins et Brésil).
*Tensions économiques et innovations sociales.***

Coordinatrice :

Catherine AUBERTIN,
Groupe Politiques de l'Environnement – UR 168, IRD.
Centre IRD d'Orléans, 5 rue du Carbone, 45072 Orléans cedex 02
Catherine.Aubertin@orleans.ird.fr

Participants

Catherine AUBERTIN (économiste), Florence PINTON (sociologue),
Valérie BOISVERT (économiste) et Vanessa NUZZO (agronome),
Marco CHEVARRIA-LAZO (juriste), Stéphanie WAMPACH (ingénieure commerciale) -
IRD, groupe Politiques de l'environnement.

Christian MORETTI (biochimiste), Pierre GRENAND (anthropologie) -
IRD, Biodival US 84

Michel TROMMETTER (économiste) INRA : UMR GAEL

Armelle CARON (économiste) - ENGREF

Franck-Dominique VIVIEN (économiste) - CERAS-HERMES

Delphine MARIE-VIVIEN (juriste) - CIRAD

Anne CHETAILLE (économiste) GRET

Nadia ZARIOH (agronome) -Association NUNKUI

Mots-clés : biodiversité, convention sur la diversité biologique, marché des ressources
génétiques, biotechnologies, savoirs traditionnels, droits de propriété intellectuelle.

Résumé. Nous étudions ici les efforts de transposition de l'article 15 de la Convention sur la diversité biologique dans les législations nationales. L'extension du concept de ressources génétiques et la reconnaissance des savoirs traditionnels associés revendiqués par les pays andins et le Brésil modifient les impacts économiques et juridiques de cet article qui vise à réguler l'accès aux ressources génétiques.

Nous montrons que les transpositions sont révélatrices des conflits nationaux (partisans de la défense de l'environnement et des communautés autochtones contre partisans de l'innovation économique) et internationaux (formation du groupe des Mégadivers), mais aussi de l'autorité de l'État, des différentes représentations de la Nature et du mode d'articulation des "communautés" à la société globale.

Notre projet porte sur l'analyse des marchés des ressources génétiques, préconisés par la Convention sur la diversité biologique (CDB) comme un outil de conservation de la biodiversité. Dans ce cadre, nous nous interrogeons sur la définition et la nature de la ressource, les demandes et les offres susceptibles de structurer ces marchés et les accords qui donnent lieu à des transferts de matériel biologique. Ces évolutions s'accompagnent de l'émergence de cadres juridiques qui sont censés encadrer les flux de ressources génétiques en conformité avec l'article 15 de la CDB. Cet exposé traite spécifiquement des efforts déployés par les pays andins et le Brésil pour transcrire cet article dans leur législation nationale.

Biopiraterie et accès aux ressources génétiques.

Nous sommes partis de l'hypothèse que la CDB traduit une volonté d'encadrer la biopiraterie à travers la mise en place d'un cadre légal pour l'instauration d'un marché des ressources génétiques. Les affaires de biopiraterie relèvent de conflits de droits entre la souveraineté d'un État, les droits de développement des communautés, les droits de propriété intellectuelle sur les innovations issues des ressources génétiques, auxquels on peut ajouter un droit des chercheurs à poursuivre leurs recherches sur du matériel biologique. Tous ces "droits" n'ayant pas le même statut. La question centrale est bien de réglementer l'accès aux ressources génétiques susceptibles de servir de base à des innovations biotechnologiques protégées par des droits de propriété intellectuelle (DPI).

Une grande effervescence législative a ainsi marqué les années 90. Pour les pays du Sud, il s'agissait de se mettre en conformité avec, d'une part, les injonctions de l'Organisation Mondiale du Commerce et des accords ADPIC¹, qui préconisent la mise en place de droits de propriété intellectuelle sur les innovations biotechnologiques, et avec, d'autre part, les objectifs de la CDB qui visent à protéger la biodiversité et les savoirs traditionnels associés. Les pays andins et le Brésil ont la particularité d'être à la fois des pays amazoniens,



Ressources génétiques ou atouts de l'écotourisme ?
Cactus géants endémiques de l'Isla del Pescado, Salar de Uyuni, Bolivie.
Photo : Vanessa Nuzzo, IRD Orléans

¹ les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

symboles de biodiversité, et des pays comptant des populations traditionnelles à forte revendication d'autochtonie. Ils sont ainsi les premiers concernés par l'objectif de partage juste et équitable des avantages tirés des ressources génétiques formulé par la CDB. Contrairement aux pays de l'Organisation de l'Unité africaine, par exemple, qui refusent le principe d'appliquer des droits de propriété intellectuelle sur le vivant, les pays andins et la Bolivie s'engagent dans cette dynamique

C'est d'abord, rapidement, le choix de l'adhésion à la Convention de l'UPOV, l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales, qui est fait, pour se mettre en conformité avec l'article 27.3.b des ADPIC. Il n'a pas paru nécessaire de recourir au système des brevets. Le Pacte Andin a mis en place dès 1993 un Régime commun de protection des droits des obtenteurs de variétés végétales. Le Brésil promulgue en 1997 la loi des *cultivares*.

C'est ensuite, la traduction de l'article 15 qui a donné lieu aux textes étudiés ici : une Décision de la Communauté andine des nations, le Décret de la Bolivie qui la réglemente et une proposition de loi au Brésil. Les deux premiers textes ont été adoptés définitivement en 1996 et 1997, tandis que le texte brésilien est en cours de discussion. Les pays andins s'intéressent à "la régulation de l'accès aux ressources génétiques, leurs produits dérivés et composants intangibles associés", tandis que la proposition de loi brésilienne concerne "l'accès au patrimoine génétique et au savoir traditionnel associé".

Un contexte conflictuel

Aussi bien au Brésil qu'en Bolivie, les conflits de légitimité entre ministères marquent l'écriture des textes juridiques. Au Brésil, le Ministère de l'environnement, en charge du dossier, défend à la fois la conservation de la biodiversité et les droits des peuples traditionnels. Face à lui, les Ministères chargés de la recherche et de la technologie, et surtout des affaires économiques, et surtout le puissant Ministère de l'agriculture, s'opposent à toute entrave aux investissements et aux innovations industrielles, se souciant fort peu, des savoirs traditionnels, soient qu'ils ne les reconnaissent pas, soit qu'ils les considèrent comme faisant partie du domaine public. Dans les deux pays, des voix s'élèvent pour demander de retirer le domaine des ressources génétiques au ministère traitant de l'environnement. C'est en effet le Secrétariat national des ressources naturelles et de l'environnement dépendant du Ministère du développement durable en Bolivie et le Conseil de gestion du patrimoine génétique, CGEN, dépendant du Ministère de l'environnement qui traitent des demandes de bioprospection ou d'accord de coopération sur les ressources biologiques.



Arbuste "Romerillo", *Acanthostyles buniifolius*. Cette plante aromatique et médicinale est transformée en huile essentielle dans le cadre du projet BIODESA qui vise à valoriser les ressources naturelles dans les vallées de Cochabamba, Bolivie
Photo Vanessa Nuzzo, IRD Orléans

L'extension de la définition des ressources génétiques

Les pays entendent faire valoir leurs droits sur tout produit issu de l'utilisation et de la transformation de leurs ressources génétiques. Les textes en effet ne se cantonnent pas aux ressources génétiques définies comme supports des unités fonctionnelles de l'hérédité, fondamentales pour toute activité agricole. Les règles proposées sont clairement formulées pour réguler les activités de bioprospection et les rendre profitables aux pays fournisseurs. En filigrane, on retrouve, dans ces textes, le mythe de la molécule miracle qui donnera jour à un médicament pourvoyeur d'importantes redevances.

Cette volonté conduit à des innovations conceptuelles et à des précisions juridiques. Ainsi celles de *produits dérivés*, de *produits synthétisés* et de *composants intangibles* ou savoirs traditionnels associés. Au Brésil, la notion de *patrimoine génétique* inclut les molécules comme les produits naturels issus du génome des êtres vivants, humain non compris.

La régulation de l'accès est étendue à tout élément vivant ou issu du vivant, présent, ou ayant été présent, sur le territoire national, indépendamment de son origine historique et de sa nature (totalité ou parties de plante ou d'animal, gènes, molécules). L'important est de couvrir le cas où un droit de propriété intellectuelle est susceptible de s'appliquer sur des innovations utilisant non seulement des ressources vivantes en tant que telles, et l'information génétique qu'elles portent, mais ayant été conçues à partir de substances ou de savoirs connexes. De ce point de vue, les textes régissent non seulement l'échange de matériel biologique, mais aussi le patrimoine immatériel.

Ces redéfinitions du concept de ressources génétiques, liées à l'extension des revendications pour défendre la propriété de biens nationaux et canaliser un maximum de profits issus de la bioprospection, ne risquent-elles pas d'engendrer des normes inapplicables ? L'intégration des produits dérivés dans le régime international d'accès et partage des avantages ou l'élargissement aux collections constituées avant l'entrée en vigueur de la CDB, modifierait considérablement la portée économique et commerciale du régime des ressources génétiques.

Le rôle de l'État

Les pays membres de la Communauté andine des nations se déclarent souverains sur leurs ressources génétiques et leurs produits dérivés, considérés comme les "*biens ou le patrimoine de la Nation ou de l'État*". Ces ressources sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. En conséquence, les gouvernements andins s'imposent comme seuls interlocuteurs habilités pour négocier un contrat d'accès aux ressources génétiques. Le projet de loi porté par le Brésil s'oppose à l'inscription des ressources génétiques comme biens de l'Union, ce qui les désolidariserait ainsi du territoire, sans reconnaissance de droits aux populations. Il insiste sur le fait que l'exploitation du patrimoine génétique ne peut dépendre, au même titre que les minerais par exemple, de concessions octroyées par l'Union fédérale. Il s'agit de présenter le patrimoine génétique comme un bien d'usage commun du peuple brésilien dont l'Union fédérale est dépositaire, conformément d'ailleurs à la formulation retenue par la Constitution brésilienne de 1988 pour qualifier l'environnement. Le rôle des pouvoirs publics serait alors simplement de s'assurer que l'accès aux ressources est bien conforme aux législations en vigueur, garantes de l'intérêt public.

Des interprétations sources de polémiques

Peu d'autorisations d'accès ont été jusqu'alors accordées en Bolivie. La proposition de loi brésilienne semble devoir rester longtemps l'otage de groupes de pression. Dans tous les cas, l'information sur les éventuels contrats reste rare quand il ne s'agit pas de contrat ayant une valeur exemplaire et publicitaire pour le demandeur.

Les définitions extensives de la notion de ressources génétiques (molécules ou produits entiers, produits dérivés, composants intangibles...), ou de l'origine (revendication sur les collections *ex situ* de l'étranger, sur des plantes domestiquées, sur des plantes introduites...) dépassent le cadre d'application de la CDB. Cette extension se heurte à d'autres législations internationales telles que l'ADPIC, le Traité de la FAO, de l'OMPI, la CITES..., ou nationales comme les lois sur les plantes médicinales, par exemple. Les législations sur la biodiversité se multiplient et se superposent, à différents niveaux de droit.

Les montages de dossiers impliquent des coûts élevés pour les demandeurs. La multiplicité des types d'autorisation ou de contrats avec des partenaires différents, exige une exhaustivité incompatible avec un

traitement rapide de la demande. Les firmes de biotechnologies et le monde industriel en général ne peuvent s'accommoder de situations administratives et juridiques non stabilisées. La faiblesse institutionnelle, le manque de compréhension technique des dossiers, l'insuffisance de ressources humaines et de moyens, des conflits de compétence conduisent à des blocages du processus.

En Bolivie, les "conflits sociaux" de l'an 2000 ont abouti à l'arrêt total de toute demande d'accès. L'entreprise Merck, par exemple, a préféré mener à bien son projet ailleurs. Les représentants syndicaux agricoles (la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos Bolivianos, CSUTCB) et indigènes (la Confederación de Pueblos Indígenas, CIDOB) réclamaient plus de droits sur les ressources naturelles et la terre. Ces revendications du secteur indigène et paysan contribueraient à rendre le traitement des demandes d'accès plus équitable et légitime, mais aussi toujours plus complexe et peu propice à l'établissement d'un "marché" des ressources génétiques".

Sans doute la principale cause de l'insatisfaction et du blocage concernant l'application de l'article 15 est-elle liée à une attente économique exagérée quant aux bienfaits et profits escomptés de la bioprospection de "l'or vert".

La conciliation des deux logiques d'accès aux ressources, celle de l'OMC qui privilégie l'économique, les intérêts industriels et les droits de propriété intellectuelle, et celle de la CDB qui privilégie la conservation de la biodiversité, le droit des communautés et le partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques, semble encore loin. Le régime international sur l'accès et le partage des avantages naîtra plus probablement de négociations menées à l'OMC et pour lesquelles les pays mégadivers tentent d'imposer comme préalable à toute demande de brevet, la reconnaissance d'un certificat d'origine qui impliquerait le respect du consentement mutuel en connaissance de cause.